

Vad kan vi lära av industripolitiken i Västtyskland och Japan?

Den principiella inställningen till näringspolitik i Västtyskland är att strukturomvandlingen i huvudsak bör skötas av företagen själva. I Japan har staten traditionellt haft en central roll vad gäller den industriella utvecklingen. Under senare år har dock statens roll tonats ned och allt mindre av offensiv branschpolitik förekommer. Näringspolitiken i Japan och Västtyskland tycks bli mer likartad, med en betoning på generella åtgärder, i kombination med visst stöd åt vikande branscher.

Bland de utredningar om svensk industris problem som presenterats under den senaste tiden är det bara en, Boston-rapporten, som jämför den svenska industripolitiken med den i andra länder. Vi tror att det finns anledning att i större utsträckning dra nytta av de erfarenheter som gjorts på andra håll i världen. Det tål att påpekas att vi inte är ensamma om våra problem, men att sätten att angripa dem kan se ganska olika ut.

I den här artikeln har vi valt att ge några synpunkter på industripolitiken i

Västtyskland och Japan. Att vi fastnat just för dessa länder har ingen djupare förklaring än att de ständigt förekommer i den industripolitiska debatten. De har också haft en enastående industriell tillväxt under efterkrigstiden.

Här finns givetvis inte plats för någon uttömmande exposé över industripolitiken. Med vår svenska strukturomvandling i bakhuvudet har vi därför valt att koncentrera oss på två huvudfrågor. Har man i Västtyskland och Japan på något sätt angripit problemet att få fram industrier som är konkurrenskraftiga i framtiden? Hur hanterar man de problem som följer med vissa branschers tillbakagång? Vi har också valt att i första hand intressera oss för hur beslut fattas, vem som är den drivande kraften, vilka kontakter som tas, vem som står för informationsunderlaget etc. Intressant vore givetvis också att ekonomiskt utvärdera effekterna av vidtagna åtgärder. Det är emellertid en i detta sammanhang alltför ambitiös uppgift.

Generell politik i Västtyskland

Boston-rapporten rekommenderar en centraliserad och selektiv statlig indu-

Civilekonom LARS HEIKENSTEN arbetar med frågor rörande industrins strukturomvandling vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm. Docent LARS NYBERG är anställd vid Ekonomiska sekretariatet på Handelsbanken. Han har tidigare varit verksam på Institutet för internationell ekonomi och Statens industriverk.

stripolitik som inriktas på de potentiellt expansiva sektorerna. Det är något av en paradox att en sådan rekommendation kommer från ett konsultföretag i USA, där ju rädslan för ingrepp i marknadsmekanismen traditionellt varit mycket starkare än här. Det är också paradoxalt att man för fram industripolitiken i Västtyskland som en förebild för ett centralt statligt engagemang. Västtyskland har ju under efterkrigstiden haft mycket färre inslag av central planering än många andra västeuropeiska länder, tex England och Frankrike.

Hur mycket och på vilka sätt staten skall ingripa i strukturomvandlingen är sedan länge en huvudfråga i den tyska ekonomisk-politiska debatten. Där liksom hos oss går den väsentliga skiljelinjen mellan dem som betonar generella stödinsatser och dem som vill ha en mer selektiv politik. Andra frågor, som tex regionalpolitiken och stödet till de mindre och medelstora företagen, har i stort sett kunnat lösas i samförstånd.

Den sittande regeringskoalitionen mellan socialdemokrater och liberaler har deklarerat som sin principiella inställning att strukturomvandlingen i huvudsak bör skötas av företagen själva, även om staten i undantagsfall av sociala skäl kan tvingas lämna aktivt stöd till nödvändiga rationaliseringar. Man avvisar genomgående en politik som bygger på prognoser över strukturutvecklingen (som i Frankrike). Man vill alltså inte peka ut framtidsbranscher och problembranscher för att sedan söka styra näringsstrukturen efter detta. Rädslan för att offentliga prognoser på något sätt skall verka ledande är stor. När regeringen förra året beställde en beskrivning av strukturutvecklingen och industrins konkurrenssituation angavs explicit att några prognoser för den framtida utvecklingen i olika branscher inte var önskvärda! För att inte bli beroende av ett enda synsätt beställde man också studier

med samma direktiv hos alla de fem största ekonomiska forskningsinstitutet.

Motståndet mot en central planering är alltså stort inom den västtyska regeringen. Den konservativa oppositionen förefaller heller inte ha riktat någon kritik mot regeringen på denna punkt.

Kraven på ökade selektiva insatser i form av riktade strukturpolitiska ingrepp kommer i första hand från fackföreningsrörelsen. Här har man bl a argumenterat för inrättandet av strukturråd för olika branscher, där representanter för företagen, fackföreningarna och regeringen borde ingå. Även detta har avvisats av koalitionsregeringen. Man kan också konstatera att kraven på ökade selektiva ingrepp var som störst när lågkonjunkturen var som djupast 1974-75 och att de sedan minskat i styrka. Det stärker tesen att kraven på ökade selektiva statliga åtgärder - precis som kraven på ökad protektionism - varierar i styrka omvänt mot konjunkturen.

FoU-stödet - motstridiga tendenser

Inom regeringskansliet går det att spåra klara motsättningar när det gäller frågan om generella kontra selektiva medel i strukturpolitiken.

Ekonomidepartementet (Bundesministerium für Wirtschaft, BMW) styrs av en liberal som förordar och använder i huvudsak generella medel, tex skattelättnader och investeringsavdrag. Forskningsministeriet (Bundesministerium für Forschung und Technologie, BMFT) styrs av en socialdemokrat och stöder på olika sätt, men enligt selektiva principer, forskning och utveckling. Motsättningarna mellan dessa departement är uppenbara, diskuteras i debatten och nedtonas inte heller av departementen själva.

Förbundsregeringens stöd till de s k

framtidsbranscherna begränsades under 60-talet i stort sett till flygindustrin, dattaindustrin och kärnkraftsindustrin, dvs de industrier som också under samma tid stöddes i Sverige. Ett huvudsyfte med de västtyska satsningarna var att överbrygga det teknologiska gapet gentemot USA. Därför satsade man på att bygga stora datorer i konkurrens med de amerikanska tillverkarna, främst IBM, och på att utveckla en egen flygindustri. Data-satsningen blev ett misslyckande så tillvida att några konkurrenskraftiga datorer aldrig kom att produceras, och projektet är nu nedlagt (jfr Datasaab). Man satsar i stället på mindre datorer och på mjukvaror. Stödet till flygindustrin gick till två projekt, transportplanet VFW 614 och Airbus. Det första av dessa projekt är nedlagt och det kommersiella utfallet av Airbus-projektet är ännu ovisst. Kärnkraftsprogrammet löper fortfarande, men här stöter man på samma svårigheter av politisk natur som i Sverige.

Erfarenheterna från de offentliga satsningarna under 60-talet är alltså anmärkningsvärt lika de svenska. Om de tyska satsningarna skall betraktas som "offensiva" förtjänar de svenska samma omdöme.

Under 70-talet har de olika storprojekten successivt förts samman under BMFT:s ledning. Samtidigt har stödet till vissa sektorer i syfte att knappa in på det amerikanska försprånget alltmer kommit att ersättas av stöd till vissa program av icke branschbunden karaktär. En liknande utveckling märks för övrigt även i Japan.

Stödprogrammen definieras i mycket vida termer i förbundsagen, och initiativen kommer oftast från politiskt håll. Man har tex startat ett program kring "humanisering av arbetsplatsen" och ett kring "energiteknologi". Men givetvis förekommer fortfarande program av mer sektorspecifik karaktär till stöd för "tekniska nyckelsektorer".

Utvecklad forskningspolitik

BMFT:s uppgift i detta sammanhang är att ge konkretion åt programmen och att distribuera pengarna. Det tillgår så att BMFT med hjälp av ett antal experter formulerar specifika forskningsområden inom vilka sedan företagen får lämna anbud. Dessa anbud granskas av särskilda kommittéer, som består av forskare från universiteten och från industrin samt representanter från departementen och från fackföreningarna. De föreslår sedan vilka projekt som de anser bör finansieras via statliga medel. Vanligen finansieras endast 50% av kostnaderna för ett projekt, men i undantagsfall har man finansierat ända upp till 100% av FoU-kostnaderna. Så har tex varit fallet när det gäller kärnkraftsutvecklingen. Projektet löper i allmänhet på 2-3 år och följs kontinuerligt upp av särskilda expertgrupper. Själva ledningen av program eller delprogram uppdras i regel åt något forskningsinstitut. Totalt drivs idag ca 3 500 projekt. Detta antal väntas öka till det dubbla inom de närmaste åren. 120 kommittéer med 1 100 olika rådgivare är för närvarande sysselsatta med olika slag av utvärderingar.

Utgifterna för FoU utgör i Västtyskland en större andel av BNP (2,1% 1975) än i något annat industriland med undantag för USA. Av nedanstående tabell framgår statens roll i finansieringen av forsknings- och utvecklingsarbete. Den är i Västtyskland något större än i Sverige och väsentligt större än i Japan. Av det offentliga stödet går ca en tredjedel via BMFT.

Den kanske viktigaste skillnaden mellan svensk och tysk FoU-politik är att man i Västtyskland ansett forskningen så viktig att man skapat ett särskilt departement just för forskningspolitik. Forskning och utveckling får därigenom en annan politisk status än i Sverige.

Men det är också väsentligt att man inom BMFT lyckats skapa en organisa-

tion för projekturval som vunnit respekt både i politiska kretsar och inom näringslivet. De olika kommittéer som formulerar och väljer ut projekt är sammansatta för att ge största möjliga sakkunskap och BMFT har uppenbarligen genom detta i stort sett undgått anklagelser för byråkratvälde. Denna respekt för de statliga organens kompetens finns i ännu högre grad i Japan.

Problembanschererna – regionalpolitiken viktig

Den tyska kolindustrin har under lång tid fått ett massivt statligt stöd och är utan tvekan Förbundsrepublikens värsta krisbransch. Varven har subventionerats genom beställarstöd, viss momsbefrielse, fördelaktiga lånevillkor etc. Men den tyska regeringen har inte stött någon lagerproduktion vid varven och inte heller gått in med något ägarkapital. Några krav på upprätthållande av sysselsättningen har inte ställts som villkor för att få del av stödet.

Järn- och stålindustrin i Västtyskland har fått relativt lite direkt stöd. I jämförelse med övriga Västeuropa är den tyska stålindustrin väl strukturerad och har goda förutsättningar att klara sig i konkurrensen inom EG. En allmän omstrukturering torde i första hand drabba andra delar av stålindustrin inom Gemenskapen, främst då den franska.

Klara problem inom stålindustrin finns i dag egentligen bara inom Saarområdet, där stålverkens föråldrade struktur gjort nedskärningar nödvändiga. För att bemästra dessa och andra regionala problemen har centralregeringen och delstaterna en väl utbyggd regionalpolitik. Även varvsindustrin och kolindustrin har möjlighet till stöd på denna väg utöver de sektorspecifika åtgärderna. Man har ett tjugotal regionala stödområden som täcker 60 procent av landets yta. Dessutom lämnar man av politiska skäl

stöd till näringslivet i Berlin och i gränsområdet mot Östtyskland.

Om man undantar kolindustrin finns det fog för slutsatsen att det västtyska stödet till problembanscher varit mycket begränsat. Det stöd som gått till varvsindustrin har i jämförelse med de svenska åtgärderna varit obetydligt. De sysselsättningsskapande åtgärder som vidtagits har i huvudsak kanaliserats via regionalpolitiken. Den anses allmänt som väl organiserad och har stora ekonomiska resurser till sitt förfogande. Även om det är svårt att direkt visa tyder mycket på att det sysselsättningsstöd som under den senaste lågkonjunkturen i Sverige dirigerats från industridepartementet, och därför råkat komma att kallas industripolitik, i Västtyskland snarare fått benämningen regionalpolitik.

Den japanska industripolitiken – historik

Vid det andra världskrigets slut var den japanska industriproduktionen nere i mindre än 30 procent av förkrigsnivån. Att tillväxt var det väsentligaste målet för de ledande företagare och byråkrater som drog upp Japans industriella strategi var därför lätt att förstå. Sparandet uppmuntrades av skattesystemet. Ränteinkomster beskattades lägre än arbetsinkomster och vissa kapitalvinster beskattades inte alls. Varuskatter utnyttjades för att hålla tillbaka konsumtionen, snabba avskrivningar medgavs för investeringar och exporten uppmuntrades av en kraftigt undervärderad yen och av fördelaktiga skatte- och låneregler.

Staten – främst Ministry of International Trade and Industry (MITI) – deltog aktivt i den industriella planeringen. Ett antal branscher, nämligen stål-, kol-, varvs-, och konstgödselindustrierna ansågs strategiska i uppbyggnadsskedet och gavs därför särskilt stöd. Men flera andra branscher, t ex elektronisk och pe-

trokemisk industri, som hade en snabb tillväxt under 50- och början av 60-talet, fick vid denna tid inga subventioner.

Historiskt sett har staten spelat en mer central roll för den industriella utvecklingen i Japan än i Sverige. Japans industriella revolution genomfördes under slutet av 1800-talet av upplysta byråkrater, som importerade utländsk teknologi och startade företag, vilka senare såldes vidare till privata ägare. Inom statsmakten bevarades och förstärktes det industriella kunnandet under kriget och de första återuppbyggnadsåren, då inslagen av statlig styrning var stora.

MITI hade under denna period och ända till mitten av 60-talet betydande maktmedel. Tillstånd krävdes för import av investeringsvaror och MITI kunde dessutom bevilja befrielse från importtullar på dessa varor. Råvaruimporten var styrd av kvoter. Mest betydelsefullt var kanske att MITI kunde avgöra vilka företag som skulle få krediter via den statliga investeringsbanken, vars långivning i sin tur var vägledande för de privata bankernas agerande.

Statstjänstemän med hög kompetens

Men statens inflytande var och är ändå inte i första hand beroende av formella maktmedel. Till grund för detta ligger också ett stort kunnande och stora resurser. Kompetensen hos de statliga tjänstemännen anses allmänt som hög. Varje år rekryteras folk till departementen via ambitiösa centrala inträdesprov. De mest begåvade studenterna från Japans absolut bästa universitet kommer på detta sätt till finansdepartementet och till MITI. När de studenter som blivit företagare senare i livet möter departementets tjänstemän är de väl medvetna om att dessa en gång rankats högre än de själva.

Genom sina regionala kontor samlar MITI in den japanska industristatistiken

direkt från företagen och denna bearbetas sedan centralt. Man har alltså en god kännedom om den totala industriutvecklingen, investeringsplaner i olika branscher etc. Analyskapaciteten är också betydande. Bara inom en så relativt obetydlig sektion som den för papper och massa arbetar tex drygt 10 personer.

Mellan företagen, deras branschorganisationer och departementen förekommer löpande kontakter. Dessa underlättas av att många tidigare departementstjänstemän finns i företagen. Detta är i sin tur en följd av ett utpräglat senioritetssystem. De som ett visst år tas in från universiteten till ett departement avancerar i stort sett alla i samma takt till dess de vid ungefär 50 års ålder når en toppost som tex byråchef. Där stannar de dock bara ett par år. Sedan pensioneras de och erbjuds då nästan utan undantag positioner i industrin eller i bankvärlden.

Intressegemenskap

De täta kontakterna mellan stat och näringsliv, som alltså ofta grundades på personliga relationer, gör att en medvetenhet om problemen ofta uppkommer parallellt hos båda parter. Det är därför ofta svårt att veta vem som ursprungligen tog initiativet till en åtgärd. Till svårigheten att avgöra vem som är den drivande parten bidrar också det faktum att antalet konflikter har varit få. Det helt överskuggande målet för alla – politikerna i det dominerande liberal-demokratiska partiet, de högre statstjänstemännen och företagarna – har varit industriell tillväxt.

Intressemotsättningar har emellertid förekommit. Faktum är tex att flera av de aggressivaste och framgångsrikaste japanska företagen, som tex Sony och Honda, i liten utsträckning samarbetat med statsmakten. Ett annat känt fall är Kawasaki Steel, ett av de mindre stålföretagen, som i början av 60-talet ville

Tabell 1. Betalning av FoU-kostnader, (procent)

| | Företag | Staten | Universitet, forskningsinstitut och utländska källor |
|---------------------|---------|--------|--|
| Sverige (1973) | 54,3 | 42,2 | 3,5 |
| Västtyskland (1973) | 51,4 | 47,1 | 1,5 |
| Japan (1975) | 64,9 | 27,5 | 7,6 |

uppföra ett nytt stålverk, trots att det var överkapacitet i branschen. MITI motsatte sig detta och såg via påtryckningar på bankväsendet till att Kawasaki inte fick några lån. I denna situation gick Kawasaki utanför landet för att få kapital och uppförde sitt planerade stålverk. Det visade sig senare vara en lysande affär.

Från och med 70-talets första år har statens roll i industriplaneringen minskat, något som sällan uppmärksammats i den svenska Japan-diskussionen. Till detta finns flera förklaringar. Japan hade nu nått västvärldens ekonomiska nivå. Detta medförde att medborgarna ställde nya krav på den ekonomiska politiken. Industriell tillväxt var inte längre det allena saliggörande. Miljön måste tex förbättras liksom bostadsstandarden. Detta bidrog till att minska MITI:s inflytande i regeringsmaskineriet på bekostnad av företrädare för de sektorer som nu prioriterades.

De stora handelsbalansöverskotten drev också fram krav från utlandet på att Japan skulle liberalisera sin ekonomi. Gradvis försvann därmed många av MITI:s maktmedel. Den tidigare branschpolitiken har idag, också i Japan, på det hela taget ersatts av åtgärder för att underlätta strukturomvandlingen och av stöd till forskning och utveckling.

FoU-stödet — statens roll begränsad

De totala kostnaderna för forsknings- och utvecklingsarbete i Japan utgjorde år 1973, 1,7 procent av BNP. Detta är lägre än i såväl Västtyskland som i Sverige. Den del av forsknings- och utvecklings-

kostnaderna som finansieras med statliga medel är också — överraskande nog — väsentligt lägre i Japan, 27 procent mot tex 47 procent i Västtyskland (se Tabell 1). I stor utsträckning har den japanska industriuppbyggnaden baserats på redan känd teknik, köpt från utlandet. Denna har därefter ofta förfinats och framför allt marknadsanpassats i Japan. Idag har man som politiskt mål att höja FoU-kostnadernas andel av BNP till 3 procent. Kraftiga höjningar har också skett under senare år. Staten har dessutom engagerat sig i ökad utsträckning.

Stöd till industriell forskning kanaliseras via MITI:s byrå för vetenskap och teknik (AIST) som har mycket gemensamt med Västtysklands BMFT. AIST:s budget utgör ungefär 6 procent av de totala statliga utläggerna på forskning och utveckling. Stödet ges i olika former. För det första finns 16 nationella forskningsinstitut som arbetar med att utveckla och sprida nya teknologier. Samarbete mellan dessa och företagen är vanligt. För det andra drivs ett antal större projekt. Precis som i Västtyskland är dessa koncentrerade till två huvudområden, "industriella nyckelsektorer" och "välfärd i vid mening". Projekten ska i princip ha en sådan karaktär att privat industri inte kan förväntas våga genomföra dem själva. Jämfört med de summor som i flera västländer lagts ut på utveckling av militärt intresse, kärnkraft och rymdteknik är de japanska storprojekten relativt blygsamma. Slutligen ges i Japan, liksom i Västtyskland och Sverige, stöd till det FoU-arbete som bedrivs i företagen. Det sker huvudsakligen via generel-

la medel som tex förmånliga avskrivningsregler, skatteavdrag och lån till subventionerad ränta. Under senare år har också utvecklingsorgan inrättats för att utveckla en viss teknik med staten och ett eller flera företag i en bransch som deltagare.

Problembanschererna -- omstruktureringen har börjat

I Japan finns en stor medvetenhet om behovet av att anpassa den inhemska industrin till förändringar i den internationella konkurrenssituationen. Man kan visserligen inte hävda att Japan har någon utpräglad frihandelstradition -- snarare gäller motsatsen. Men av utrikespolitiska skäl bedöms det som omöjligt att förvägra utvecklingsländerna, bl a grannländerna i Sydostasien, tillträde till den japanska marknaden. Flera av dessa länder är också viktiga och växande marknader för den japanska exportindustrin.

Ett exempel på hur man i praktiken hanterar nedskärningar i produktionskapaciteten finns i varvsindustrin. I november 1978 presenterades en plan enligt vilken kapaciteten i hela varvsnäringen skulle minska med 35 procent fram till 1980.

De sju stora varven bedöms ha bäst förutsättningar att klara av minskningen av sin kapacitet. Deras verksamhet är inte enbart inriktad på fartygsproduktion och de ingår i större koncerner med en rad dotterbolag. Därför skall de, enligt den plan som gjorts upp i samarbete mellan företagen och berörda departement, minska sin kapacitet med hela 40 procent. Ett av företagen, Mitsubishi, räknar med att minska antalet arbetande i sin varvsindustri från 18 000 till 8 000 man. Hälften av dessa beräknas kunna få sysselsättning på andra håll inom koncernen. Övriga kommer att få avgå antingen av åldersskäl eller efter det att de accepterat företagets erbjudande om för-

tidspensionering med avgångsvederlag. Denna pensionering betraktas som frivillig, men det är uppenbart att de anställda ofta är satta under hårt tryck.

De stora företagens underleverantörsföretag drabbas hårt av nedskärningarna. Regelmässigt fungerar dessa företag, där de anställdas trygghet är liten, som en buffert. När de stora företagen har kapacitet tar de själva över den tillverkning som under högkonjunkturer lagts ut på underleverantörer.

Diskussionerna om hur nedskärningarna ska gå till förs mellan företagen, vanligen i branschföreningarnas regi. Representanter från MITI deltar. Skulle konflikter uppstå är MITI naturligtvis inte utan påtryckningsmedel. Man har tex möjlighet att bestämma vilka företag som skall få subventionerade statliga krediter och vilka som skall få statliga fartygsbeställningar. Ytterst sällan behöver emellertid selektiva medel av denna typ tillgripas. För det första är intressegemenskapen stor. För det andra bjuder inte traditionen att man sätter sig upp mot MITI och mot sina branschkolleger.

Omstruktureringen av den japanska industrin underlättas i hög grad av att många av de drabbade enheterna ingår i större koncerner inom vilka omplaceringar kan ske. Men även andra faktorer är av betydelse. Något större motstånd bland de anställda mot att byta bostadsort finns uppenbarligen ännu inte, så länge man får vara kvar i samma företag. Fackföreningsrörelsen på den privata sidan är också svag, med svenska mått mätt. Detta gäller särskilt på central nivå. På företagsnivå har man deltagit i diskussionerna om nedskärningar i exempelvis varven. Några allvarliga försök att stoppa dem har dock inte gjorts.

Alltmer likartade problem och lösningar

De problem som industripolitiken står inför har blivit alltmer likartade i Väst-

tyskland, Japan och Sverige. Det går inte längre för något av länderna att följa i tidigare plöjda fåror. Nya konkurrenskraftiga verksamheter måste utvecklas parallellt med att verksamheter som inte längre är lönsamma läggs ned.

Likheterna har också blivit större än skillnaderna när det gäller metoder att lösa de uppkomna problemen. Allt mindre av sk offensiv branschpolitik förekommer i Japan, som därmed närmat sig de två andra länderna. Stöd ges till FoU-arbete, främst generellt i form av gynnsamma avskrivningsregler etc, men också selektivt till projekt inom vissa industriella nyckelsektorer och till projekt som bedöms särskilt intressanta för samhället.

I alla tre länderna finns en markerad skepsis mot uppehållande stöd till tillbakagående branscher. Kanske avviker

den svenska politiken – främst under de senaste tre åren – något på denna punkt. Skälet är att de tillbakagående, eller i varje fall hotade, branscherna i Sverige svarat för en ovanligt stor del av industrisysselsättningen.

En väsentlig förutsättning för den tyska och i ännu högre grad den japanska industripolitiken är de resurser och den kompetens som karakteriserar de ansvariga myndigheterna. Här kanske Sverige har något att lära. Men för övrigt är de specifika former som industripolitiken har i andra länder ofta svåra att överföra. Det japanska samarbetet mellan stat och industri som ibland kallats industripolitik är t ex på ett alldeles speciellt sätt rotat i japansk samhällstradition. Det kan varken Sverige eller andra industriländer utan vidare börja tillämpa.